

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FACE**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS**  
**CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**FABÍOLLA ALVES DE ARAÚJO**

**ANÁLISE COMPARATIVA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PREVISTO,  
AUTORIZADO E EXECUTADO**

**BRASÍLIA**

**2013**

**FABÍOLLA ALVES DE ARAÚJO**

**ANÁLISE COMPARATIVA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PREVISTO,  
AUTORIZADO E EXECUTADO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Professora Orientadora: Mestra Rosane Maria Pio da Silva

**BRASÍLIA – DF**

**2013**

Araújo, Fabíolla Alves.

Análise Comparativa do Orçamento Público Previsto, Autorizado e Executado/Fabíolla Alves de Araújo – Brasília, 2013.

51 f. il.

Monografia (bacharelado) Universidade de Brasília. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, 2013.

Orientadora: Professora Mestra Rosane Maria Pio da Silva, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais.

1. Lei Orçamentária Anual. 2. Análise Comparativa. 3. Valores Orçamentários.

**FABÍOLLA ALVES DE ARAÚJO**

**ANÁLISE COMPARATIVA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PREVISTO,  
AUTORIZADO E EXECUTADO**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Ciências Contábeis e Atuariais como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Ciências Contábeis.

Professora Orientadora: Mestra Rosane Maria  
Pio da Silva

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Orientadora: Mestra Rosane Maria Pio da Silva

---

Professor Examinador: Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes

Dedico a minha mãe Maria dos Anjos por ter dedicado parte da sua vida a mim, ao meu pai Antônio Domingos por ter sonhado e realizado esse sonho comigo, ao meu irmão Fabrício por sempre acreditar no meu esforço e na minha capacidade, ao meu eterno namorado Dhiogo Antônio por me dar apoio e estímulo para continuar e as minhas tias Lucimeire e Liliane, juntamente com a minha avó Terezinha, por terem sido minhas fontes de inspiração em todo o percurso da minha graduação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter me dado força, perseverança e, principalmente, capacidade de realizar este trabalho.

Ao Prof. Dr. Bruno Vinícius Fernandes, meu orientador e avaliador, por sempre estar disposto a me ajudar com os seus conhecimentos.

À Prof. Ma. Rosane Maria da Silva, também orientadora e avaliadora, por ter me permitido concluir meu trabalho.

Ao Prof. Dr. Marcelo Wilbert, orientador e co-autor da minha pesquisa no Projeto de Iniciação Científica, que muito me ensinou com suas técnicas e contribuiu indiretamente para este trabalho ser realizado.

A Prof. Dra. Diana Lima que me incentivou a acreditar no que parecia impossível.

A todos os professores do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA da UnB que me fizeram conhecer o que eu não conhecia agregando valor pessoal e profissional, dando margem para a realização desse meu estudo.

A minha família e meu namorado que tanto permaneceram comigo me incentivando e colaborando principalmente nos momentos de dificuldade.

Muito obrigada a todos vocês!

## RESUMO

O Estado, de acordo com dispositivos na Constituição Federal de 1988, tem o dever de amparar e assegurar alguns direitos aos cidadãos por meio de prestação de serviços públicos ao povo. Para que esses serviços sejam realizados, é necessário que se tenha capital para financiá-los. O capital utilizado se origina das arrecadações de tributos, porém é necessário que se haja uma boa administração desses recursos para serem aplicados onde são necessários e estabelecidos por lei. Para uma melhor organização da administração pública o Governo implantou planejamento orçamentário para que se realize a previsão dos gastos públicos e sua devida execução. Tal planejamento é composto por leis que o antecede, tais leis estabelecerão normas que conduzirá tal processo. Com o avanço da tecnologia e do desenvolvimento do país no quesito “gestão”, tanto as Leis que precedem e compõem o orçamento público como o próprio planejamento se encontram à disposição de todos pela nova política: a política de transparência, que permite a todos o acesso às informações de gastos no Brasil. Esse estudo, portanto tem a finalidade de analisar comparativamente os valores dispostos na Lei de Orçamento Anual, umas das Leis Orçamentárias, com dados do Senado Federal e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); comparando assim a previsão, a autorização e a execução de valores orçamentários do período de 2009 a 2013 e nos levando a verificar proximidade nos gastos dos setores mais necessários à sociedade e a incorporação ao longo do tempo de novas unidades administrativas e orçamentárias.

**Palavras-chave:** Lei Orçamentária Anual, análise comparativa, valores orçamentários.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação do consumo final do governo nas despesas de consumo final e no PIB (1994) – países selecionados.....	15
Tabela 2 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2009 (R\$).....	29
Tabela 3 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2009 (R\$).....	30
Tabela 4 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2010 (R\$).....	31
Tabela 5 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2010 (R\$).....	32
Tabela 6 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2011 (R\$).....	33
Tabela 7 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2011 (R\$).....	34
Tabela 8 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2012 (R\$).....	35
Tabela 9 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2012 (R\$).....	37
Tabela 10 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2013 (R\$).....	37
Tabela 11 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2013 (R\$).....	38
Tabela 12 – Primeiro Quartil dos Créditos Empenhados de 2009 a 2013 (R\$).....	39
Tabela 13 – Quarto Quartil dos Créditos Empenhados de 2009 a 2013 (em milhões de reais).....	40



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	Formulação do problema.....	11
1.2	Objetivo Geral.....	12
1.3	Objetivos Específicos.....	13
1.4	Justificativa .....	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	Gastos Governamentais.....	14
2.2	Aspectos legais do orçamento público.....	17
2.2.1	O orçamento na Constituição de 1988.....	18
2.2.2	Leis Infraconstitucionais.....	19
2.3	Definições Necessárias.....	22
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	25
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	25
3.2	Procedimento de coleta e análise dos dados .....	25
3.3	Instrumentos de pesquisa .....	25
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	28
4.1	Análise descritiva dos dados .....	28
4.1.1	Análise dos objetos de estudo ano a ano .....	28
4.1.2	Análise comparativa entre o período estudado.....	39
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	42
	REFERÊNCIAS .....	44
	APÊNDICE A – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2009 (R\$).....	46
	APÊNDICE B – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2009 (R\$).....	46
	APÊNDICE C – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2010 (R\$).....	46
	APÊNDICE D – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2010 (R\$).....	47
	APÊNDICE E – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2011 (R\$) .....	47
	APÊNDICE F – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2011 (R\$) .....	47
	APÊNDICE G – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2012 (R\$).....	48
	APÊNDICE H – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2012 (R\$).....	48
	APÊNDICE I – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2013 (R\$) .....	48
	APÊNDICE J – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2013 (R\$).....	49

APÊNDICE K – Segundo quartil dos créditos empenhados de 2009 a 2013 (em milhões de reais).....	49
APÊNDICE L – Terceiro quartil dos créditos empenhados de 2009 a 2013 (em milhões de reais).....	49

## 1 INTRODUÇÃO

Desde tempos, o brasileiro vem se preocupando com os serviços prestados pelo Estado, principalmente àqueles relacionados as suas necessidades básicas como saneamento, saúde, educação. Pouco a pouco manifestações, que tem por finalidade o pedido ao governo por melhor atendimento de tais demandas, vêm crescendo fazendo com que essa inquietação popular deixe de ser apenas um ato individual passando a ser um ato coletivo reativo. Esta situação foi percebida em manifestações recentes, como a ocorrida em 2013, onde inicialmente o foco foi a reivindicação da redução das tarifas de transporte, porém ganhando mais adeptos ao protesto inicial e, conseqüentemente, novas reivindicações, dentre elas as necessidades básicas já citadas e a corrupção.

Como forma de atender essa demanda, a Lei nº 12.858, publicada no dia 10 de setembro de 2013 no Diário Oficial da União (DOU), estabelece que os royalties do petróleo e gás natural sejam direcionados para a saúde e educação. Segundo a Lei foi decidido que a educação fica com 75% do levantado, sendo que tal capital deve ser utilizado exclusivamente na rede de educação pública, não podendo, portanto ser utilizado para pagamento de dívidas mesmo que essas sejam relativas a salários atrasados de profissionais da área; e a saúde fica com os outros 25%, um setor também necessitado devido a alta demanda e pouca oferta.

É importante ressaltar nesse ponto que grandes crises foram importantes para modificar o papel do Estado em relação a serviços prestados a coletividade. Antes de algumas delas o Governo somente se preocupava em fornecer serviços em questões que o setor privado não se ocupava, como segurança pública, e justiça; vendo assim a obrigação diante da demanda sem oferta.

Para o seu desenvolvimento, pós-crisis, o governo se viu obrigado diante da nova demanda da coletividade à prestação de serviços já fornecidos pelo setor privado, mas insuficiente; interferindo assim na economia com a visão de melhor distribuição de renda, com a ampliação do setor previdenciário e de assistência social.

Contudo, a maior participação do povo nos assuntos gerais da sociedade brasileira vem contribuindo para que o Estado pense cada vez mais em uma melhor ferramenta para tornar a sua gestão transparente àqueles que interessarem, sendo essa uma ótima maneira de manter os cidadãos de olho no que está sendo gasto, implementado e planejado para a sociedade.

## 1.1 Formulação do problema

Desde sua primeira Constituição, de 1824, o Brasil faz menção sobre as exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais em todas as suas Cartas Magnas.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), prevê em quais setores é necessária a intervenção governamental, fazendo que o governo abranja o gasto público para algumas outras áreas não inclusas desde a primeira constituição, como é o caso da saúde, que somente na CF é que passa a ser dever do Estado. O aumento da participação em setores de necessidades básicas faz com que o Estado passe a carregar consigo a necessidade de trabalhar em uma forma de melhor gerir o seu orçamento, que é o seu fundo monetário para todos os dispêndios com serviços públicos.

Uma das definições de Orçamento, de acordo com o dicionário Priberam, é o conjunto das contas provisionais e anuais das receitas e das despesas do Estado, das coletividades e estabelecimentos públicos.

O orçamento é um instrumento de controle preventivo, assinalando o caminho a seguir pela administração e dando-lhe necessária autorização para arrecadar e gastar, dentro dos limites que se contêm no próprio orçamento. As principais vantagens dos orçamentos são: fixar um objetivo definido; estabelecer meios de controle; assegurar a coordenação das atividades. (VIANA, apud LIMA, 2012, p.9)

Portanto, no ponto de vista de Viana, descrito por Lima (2012), o orçamento não é apenas o conjunto das contas, mas também o estabelecimento da gestão dessas contas, planejando, coordenando e controlando dentro dos limites legais que também constam no orçamento. Assim o orçamento se torna uma ferramenta necessária para a gestão do governo para que se obtenha melhor desenvolvimento do Estado.

A elaboração do orçamento está disposta na CF nos art. 165 ao 169. Nos artigos é tratado sobre a competência da elaboração do orçamento, que é dado ao Poder Executivo (da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios), além de dissertar a divisão das Leis que compõem o planejamento orçamentário, dentre elas:

- O Plano Plurianual (PPA) que é a etapa de materialização formal da lei, que tem vigência do 2º ano de mandato do governo responsável e finaliza no 1º ano do governo seguinte, sendo assim definido para que os projetos iniciados pelo governo anterior e sem conclusão por algum motivo sejam finalizados dentre um ano; esta é a etapa onde todos os programas e planos do governo são colocados no papel;

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que mantém conectividade com o PPA, ou seja, não pode haver incompatibilidade entre os dois. Tem a função de detalhar minuciosamente o PPA, e especificar as metas e as prioridades, sendo limitada pela Lei Complementar 101/00, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, de acordo com o seu preâmbulo, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- E a Lei Orçamentária Anual (LOA) que tem a função de estimar a receita e autorizar a despesa a ser realizado no ano seguinte.

É válido ressaltar que tal divisão do orçamento não significa a independência de cada Lei, sendo que todas devem ser compatíveis entre si, pois possuem em conjunto a função do planejamento e da execução orçamentária. Ainda assim, devem respeitar a Lei Federal 4320/64 que é a base fundamental para todo o projeto.

Tanto na construção das leis que compõe o planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) como na execução do que foi previsto inicialmente por elas é que se verifica a eficiência e a eficácia da gestão pública, vendo a sua efetividade ou não.

Nesse sentido, se questiona: a dotação orçamentária prevista e autorizada na LOA foi efetivamente executada no período de sua competência?

## **1.2 Objetivo Geral**

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a efetividade do orçamento público, especificamente no que tange as questões monetárias, no sentido de identificar quais os percentuais da dotação prevista foram conceitualmente executados, independentemente se tal gasto realmente foi efetivado naquele setor prescrito pela Lei ou não.

Além da efetividade da execução orçamentária, também procura analisar a efetividade legal diante do prescrito pela norma suprema, ou seja, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em relação as prestação de serviços em setores que possuem o estado como seu garantidor. A efetividade legal se apoiará nos direitos e garantias fundamentais descritos na CF.

### 1.3 Objetivos Específicos

O estudo terá como foco os seguintes objetivos específicos:

- a) Observar a evolução do orçamento, dos cortes orçamentários, e dos créditos adicionais no período de 2009 a 2013;
- b) Fazer uma análise descritiva do orçamento público entre os órgãos de forma temporal e atemporal; e
- c) Analisar a efetividade de valores dispostos na LOA em relação a execução orçamentária do período.

### 1.4 Justificativa

Há vários estudos sobre Orçamento Público, porém pelo assunto ser complexo e cada vez mais extenso ainda não há que se falar sobre saturamento quando o assunto é trabalhos nessa área. O assunto deve ser cada vez mais objeto de estudo, principalmente quando o foco é despesa pública, pois tal tema é, ou ao menos deveria ser, de interesse público.

Para que se possa administrar o Brasil é necessário que o Governo tenha dinheiro para cobrir todas as despesas relacionadas com suas atividades, como manter hospitais, construir ferrovias, ou contratar professores. Esse dinheiro é obtido, em grande parte, pelos tributos pagos pela população e pelas empresas. Quando alguém paga um imposto, uma taxa ou uma contribuição, automaticamente faz um depósito em uma “conta bancária” do Governo Federal, chamada de conta única, onde os valores depositados serão utilizados pelo governo para cobrir tais despesas.<sup>1</sup>

Logo, fica claro que qualquer despesa vinda do Governo somos nós brasileiros os financiadores a partir de recolhimentos das contribuições, em que nós somos os contribuintes e por meio de tributos é que se obtém o capital necessário para o financiamento de qualquer despesa.

Este trabalho não tem como objetivo relacionar o gasto com a sua eficiência e eficácia, apenas a sua efetividade, mas pode contribuir para complementar estudos posteriores a este, ou incentivar um desenvolvimento mais minucioso sobre o tema.

---

<sup>1</sup> Retirado da cartilha Orçamento Federal ao Alcance de Todos, editado pela Secretaria de Orçamento Público (SOF) no ano de 2013.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A presente seção tem como objetivo fornecer base teórica para orientar o leitor quanto ao assunto e a pesquisa a ser apresentada.

Para tanto, foi dividida em três partes: a primeira busca discutir os gastos governamentais, incorporando a visão de autores da área de orçamento público e/ou finanças públicas; a segunda busca discutir sobre algumas das legislações que regem o assunto, desde a Constituição Federal até as leis infraconstitucionais, que darão o embasamento jurídico ao trabalho; e a terceira parte que busca desenvolver o assunto orçamento como um todo, onde constarão definições, planejamento, etapas, estrutura e classificação da despesa orçamentária.

### **2.1 Gastos Governamentais**

Conforme mencionado e exemplificado em tópico anterior, as discussões, manifestações e revoluções vêm conseguindo ganhar espaço e voz na política brasileira. Um dos ganhos obtidos é a evolução no aumento de capital inserido nos serviços de necessidade básica prestados pelo Estado, assim como nos decretos e leis instaurados a partir de pedidos feitos pela população.

Porém, é ainda impossível comprovar que o aumento da participação do Governo em atividades básicas da sociedade é o que realmente ocasionou, e ainda ocasiona, o aumento gradual da despesa pública, pois existem vários estudos e teorias em que o crescimento da despesa pública é alvo de explicação como por exemplo a “Lei de Wagner” e o “efeito-translação” de Peacock e Wiseman.

A “Lei de Wagner” é um estudo desenvolvido por Adolph Wagner, que tem como base estudos econométricos da demanda da atividade exercida pelo governo. Os estudos formulados enquadram as diferentes atividades exercidas pelo governo como variáveis explicadas ou também chamadas de dependentes; e a renda per capita, a população, a densidade demográfica, o grau de urbanização, etc como variáveis explicativas, ou também conhecidas como independentes. Portanto, Wagner considera que o crescimento na atividade econômica de um país prova o aumento nas atividades governamentais desse mesmo ente.

Rezende (2011) ressalta que a Lei não pode ser utilizada para comparações internacionais, ou seja, países não podem ser comparados entre si, mesmo que seja escolhido um ponto fixo no tempo para tal análise. Essa censura pode ser explicada por uma análise do próprio autor onde ele mostra acreditar que os gastos públicos de um país estão associados tanto ao modelo como ao grau de desenvolvimento desse mesmo país.

Caso o autor nos informasse que a questão da associação do gasto público estivesse mais relacionada ao grau, ou seja, a questão de um país ser subdesenvolvido ou desenvolvido, poderíamos assim inferir que a hipótese proposta por Wagner poderia ser verdadeira, porém Rezende afirma acreditar que a participação do governo esteja mais relacionada ao modelo do que ao grau, ou seja, os países que mais necessitam de investimento do Estado não necessariamente são os países subdesenvolvidos.

Para tal análise o autor teve como base a Tabela 1, retirada da revista *The Economist* com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), na qual é demonstrada que não há nenhum país subdesenvolvido no grupo dos países com alta participação do governo, e que no grupo dos países com baixa participação são notados tanto países subdesenvolvidos como desenvolvidos.

Tabela 1 – Participação do consumo final do governo nas despesas de consumo final e no PIB (1994) – países selecionados

Países	Consumo Final Governo/Consumo Final Total (%)	Consumo Final Governo/PIB (%)	PIB per capita (mil US\$) 1996
<b>Baixo Consumo do Governo</b>			
Paraguai	7,9	6,8	n.a.
Venezuela	8,6	6,7	3,0
Equador	9,9	7,7	n.a.
Hong Kong	12,4	8,2	24,8
Colômbia (1992)	13,6	11,0	2,1
Japão	13,8	9,6	41,1
México	14,2	11,8	3,7
Uruguai (1992)	15,0	12,8	n.a.
Índia	15,2	10,7	0,4
Indonésia (1993)	15,9	10,0	1,1
Coréia do Sul (1993)	16,6	10,8	10,7
<b>Médio Consumo do Governo</b>			
Holanda	19,0	14,2	25,9
Bélgica	19,4	15,0	26,4
Nova Zelândia	19,6	14,7	15,8
Estados Unidos	19,6	16,4	27,6
Brasil	19,7	15,4	4,4
Malásia (1992)	20,2	13,1	4,4



Espanha	21,1	16,9	14,2
Itália	21,6	17,1	19,9
Austrália	22,0	17,6	20,4
Irlanda	22,3	16,0	17,5
<b>Alto Consumo do Governo</b>			
França	24,5	19,6	26,3
Canadá	25,2	20,2	19,2
Reino Unido	25,3	21,6	19,8
Áustria	25,5	18,8	27,9
Alemanha	25,5	19,6	28,9
África do Sul	26,0	21,2	3,1
Finlândia	28,7	22,4	23,2
Noruega	29,8	21,3	34,8
Dinamarca	32,3	25,5	32,3
Suécia	33,5	27,3	25,8

Fonte: Elaboração própria com dados de REZENDE, 2011.

Quanto a veracidade e funcionalidade da lei ainda podemos citar Giacomoni (2012) que relata que a “Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais”, que é outro nome para a Lei de Wagner, foi comprovada empiricamente por Richard Bird em países como Reino Unido, Alemanha e Suécia, nos períodos compreendidos entre 1910 e 1960, e aponta três causas determinantes para isso: o crescimento das funções administrativas e de segurança; as crescentes demandas por maior bem-estar social, especialmente educação e saúde; e a maior intervenção direta e indireta no governo no processo produtivo.

Gadelha (2011) cita outro teste empírico feito com a Lei por Chiung-Ju Huang nos países China e Taiwan no período de 1979 a 2002. Dessa vez, o estudioso utilizou o teste de causalidade de Granger, que é um teste que visa superar as limitações das correlações de variáveis, pois Huang buscou mostrar se havia um efeito de causalidade nas variáveis explicadas e explicativas, independentemente de suas correlações, pois este efeito não explica aquele. Os resultados obtidos mostraram a inexistência de relação em longo prazo e com isso não se confirmou a Lei de Wagner.

De acordo com Giacomoni (2012), o “efeito-translação” foi um teste empírico realizado por Peacock e Wiseman sobre as despesas públicas do Reino Unido. Ele baseia-se, principalmente, no fato de que por maior que seja ou se torne a demanda por serviços prestados pelo Estado, este não tem condições de aumentar seus gastos sem a entrada de mais recursos, portanto o estudo defende que o que determina o aumento dos gastos público não é a demanda, mas sim a inserção ou recolhimento desse capital necessário. Porém, ainda explica que como a forma do governo obter mais numerário é por meio de tributações, a população se

torna resistente a permitir um maior recolhimento de tributos do que o atual, mas em determinados momentos de crise o povo começa a criticar a má situação do governo e com isso a sociedade se torna menos resistente ao tal aumento, permitindo-o. Mais tarde a situação que causou o aumento cessa, os gastos com o que era necessário no momento da crise também cessam, porém a carga tributária continua sem retornar à carga anterior a crise. Dessa forma ocorre a translação do numerário, que passa da defesa nacional que seria o foco crítico do momento, por exemplo, e vai para o setor da educação, por isso o nome de “efeito-translação”.

Rezende (2011) afirma que além do “efeito-translação”, Peacock & Wiseman também identificaram outro efeito importante no processo de crescimento dos gastos do setor público: o “efeito-concentração”, que se refere à tendência do governo concentrar decisões em determinado setor, o que pode ser explicado pela compatibilização dos problemas de política fiscal com a formulação geral de política econômica e pela descentralização das atividades executivas para aumentar a eficiência da atuação do governo.

Musgrave & Musgrave (1980) testaram a teoria do “efeito limite tributário”, como é chamado o “efeito-translação” em seu livro, para os Estados Unidos tendo como base os dispêndios públicos nos anos compreendidos entre a Primeira Guerra Mundial, a Segunda Guerra Mundial, a Guerra da Coreia e a Guerra do Vietnã; separou ainda os dispêndios relacionados com a defesa e os civis, sendo que o somatório de ambos representa o total.

Constatou no seu teste que a razão entre os gastos totais e o Produto Nacional Bruto (PNB) cresceu de forma significativa entre as duas primeiras guerras citadas, e decresceram também significativamente após esses eventos, todavia não houve crescimento acentuado de gastos governamentais durante a Guerra do Vietnã, e com isso foi detectado uma imprecisão na explicação de Peacock & Wiseman, pelo menos para caso americano, que foi o avaliado.

## **2.2 Aspectos legais do orçamento público**

Falar sobre Orçamento Público exige conhecimento sobre legislações que tratem do assunto. Por se tratar de um tema complexo, para analisar o orçamento é necessário partir de um ponto chave: a Constituição Federal, que é a norma jurídica suprema e fundamental.

Entretanto, o foco é na análise das despesas orçamentárias e sua efetividade em cada setor de acordo com os direitos e garantias fundamentais e a competência do Estado para com tais direitos diante da sociedade.

Além da CF, também são de extrema importância para o orçamento: a Lei Complementar 101/00, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Lei Federal 4.320/1964, que estatui normas para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos; e as Leis que compõem o planejamento orçamentário, todas já mencionadas na seção anterior.

### ***2.2.1 O orçamento na Constituição de 1988***

De acordo com Garcia (2000), após a recuperação do poder pelos civis, pós-regime militar, o Estado vivia em uma crise causada pelo acelerado esgotamento do modelo de financiamento do investimento público e privado, pelo processo de substituição de importações na revolução tecnológica, pela perda de legitimidade dos dirigentes militares, pelo aumento das pressões pró-democracia, e pela insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelo governo.

Diante da crise citada por Garcia, o Brasil, mesmo tendo desde as suas constituições iniciais tópicos fundamentais dirigidos para o orçamento no território, via a necessidade de uma explicação dos objetivos e metas dos recursos a serem disponibilizados para ações e prestação dos serviços de necessidades básicas pelo governo.

Castro (2011) diz que o desejo de consistência entre intenção e gasto foi manifestado pelos constituintes quando se voltaram para as matérias referentes a planejamento, orçamento, controle e avaliação das ações governamentais. Ainda segundo o autor, a Constituição de 1988, portanto entra na inovação de não somente prever e estabelecer normas de matéria orçamentária no sentido de planejar monetariamente, mas também de planejar a sua gestão. Estabelece a necessidade das três leis\_ Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)\_ em todo e qualquer orçamento, as quais possuem o principal objetivo de controlar a gestão do Estado a partir de planejamento pré-estabelecidos por elas.

Em seu art. 48 trata sobre a atribuição ao Congresso Nacional de dispor especialmente sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, e orçamento anual, e a do Presidente da República de sancionar; no art. 84 informa que é de competência privativa do Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição; e nos arts. 62 e 68 restringe o exercício do Chefe de Estado quanto ao orçamento, são exemplos de normas, que tangem sobre o orçamento, previstas na CF.

Mesmo sem mencionar a palavra orçamento ainda devemos citar alguns artigos da CF que nos informam sobre o dever básico do Estado para com os cidadãos, pois é de acordo com tais que o Estado direciona o seu planejamento orçamentário. Podemos citar porquanto o art. 6º, que possui o seguinte texto:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

E ainda o art. 23:

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

**Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Observamos que é de competência comum aos entes federativos atender os cidadãos brasileiros quanto a assistência pública, educação, saúde, e saneamento básico. Essa simultaneidade é possível pelo modo da organização do Estado, sendo político-administrativa com a garantia de autonomia dos entes. Contudo, para ajudar o Governo na administração e gestão governamental desses e de outros serviços foram criados Ministérios, que fazem parte da estrutura da administração indireta.

### **2.2.2 Leis Infraconstitucionais**

O orçamento tinha a função apenas de demonstrar as autorizações legislativas, estimando as receitas e fixando as despesas, porém ao longo do tempo passou a auxiliar o gestor em seu planejamento, sendo um instrumento administrativo fundamental, pois nele estariam traçadas as metas, sendo que tais metas estariam dispostas de forma monetária, dando uma melhor visão ao administrador, podendo assim traçar seus planos de trabalho durante a sua gestão tendo ideia dos recursos ainda disponíveis para que seus objetivos fossem alcançados.

A Lei 4320/1964 rege sobre o direito financeiro que é tratado no art. 5º da CF. Ela regula sobre a Lei de Orçamento e sobre a forma de apresentação da contabilidade pública. Foi ela quem efetivou a adoção legal do orçamento-programa juntamente com Decreto Lei nº 200/1967, que delineou e estatuiu claramente os princípios do Orçamento-Programa.

No art. 2º da Lei 4320/1964 é descrito o conteúdo da Lei de Orçamento.

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

De acordo com Jr & Reis (2002/2003), a Lei 4320/1964 conjugou duas técnicas utilizadas em dois sistemas de informações para o controle: o orçamento e a contabilidade. Afirma que isso é possível, pois o orçamento é um plano de trabalho e a contabilidade a forma para mensurar esse plano gerando também informações sobre a administração.

A contabilidade fornece a informação para controlar, avaliar e, possivelmente, tomar decisões e o orçamento fornece a informação para gerenciar as ações físicas prescritas pelo gestor, anualmente.

Assim, para que se tenha um melhor acompanhamento com maior detalhamento das ações executadas e, consecutivamente, despesas e receitas realizadas, os órgãos administrativos são divididos em Unidades Orçamentárias (UO).

Porém pela não atualização das estruturas, que se encontram anexas a Lei, foi perdida a função gerencial mantendo-se somente a função de controle, especialmente por parte dos Tribunais de Contas.

É válido falar sobre o art. 35 ainda da Lei 4320/1964, nele é registrado o tipo de regime autorizado para a execução financeira. As receitas serão consideradas executadas no exercício financeiro quando forem arrecadas, já as despesas poderão ser consideradas executadas quando já estiverem legalmente empenhadas, neste sentido são enquadradas como despesas executadas as despesas legalmente empenhadas, liquidadas, pagas e não pagas, pois dizer que uma despesa foi empenhada não necessariamente significa que ela foi paga; podemos perceber portanto, que o regime da execução financeira definido pelo legislador é o regime misto, ou seja, regime de caixa para as receitas e regime de competência para as despesas. As despesas empenhadas e não pagas devem ser consideradas executadas no exercício em questão, porém deverão ser reclassificadas como restos a pagar.

Já a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também tem como base um dispositivo da Lei Maior, o art. 163. A sua instituição se deu devido ao aumento significativo de despesas públicas principalmente ao final dos mandatos políticos, o que dava ao gestor uma boa visão por parte dos eleitores para sua reeleição. Tal fato ainda acontece em muitos municípios onde a fiscalização ainda não é rigorosa, e faltam mecanismos para a apuração dos gastos públicos.

O aumento significado ficava mais evidenciado pelas folhas de pagamentos dos servidores de alguns municípios, por isso a Lei fixou, além de outros limites, os limites de gastos com pessoal. Além de fortalecer tais limites para melhor controle dos Tribunais de Contas, também prevê punições penais e fiscais para o gestor que a descumprir.

Quanto ao controle de gastos públicos é inquestionável a colaboração da LRF para isso, porém isso não retira os inúmeros problemas que a Lei apresenta, tais como:

- A permissão para que os estados e municípios aumentassem seus gastos, o que poderia ser considerado desnecessário – devido ao tamanho territorial, ou populacional do município. Os gastos que estavam sendo alocados no território, antes da LRF talvez fossem o suficiente para o seu desenvolvimento, porém com a criação da LC nº 101/00 foram determinados limites de gastos para cada setor, independente se o setor necessitaria de um gasto “adicional”;
- O não estabelecimento de limites para a União, o que ocasiona desigualdade e privilégio diante dos demais entes – o que conforme a Carta Magna não seria correto;
- A dificuldade dos estados e municípios conseguirem uma gestão qualidade seguindo os limites de gastos impostos pela Lei – o território não consegue ter uma qualidade no seu serviço prestado a população devido ao limite imposto pela norma, pois dependendo do perfil do ente ele talvez possa necessitar mais para a saúde e saneamento básico do que para a educação e cultura, conforme previsto em Lei. Isso faz com o gestor não tenha flexibilidade em aplicar seu orçamento onde se tem necessidade.

Ou seja, há falta de visualização, por parte da LRF, da diversidade econômica, territorial e tributária de cada ente federativo, limitando, portanto o gestor que bem conhece as necessidades e anseios de sua população.

Para compor o Planejamento Orçamentário foram dispostas as seguintes Leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual

(LOA); elas procuram estabelecer políticas, ações, e meios de se tornarem viáveis à sociedade sobre a qual estará regendo. Tais leis são a prova que o orçamento se aliou ao planejamento, conforme Jr. & Reis (2002/2003).

O que se deve acrescentar a tal conteúdo que já foi explanado anteriormente é que o Plano Plurianual é que define o planejamento estratégico das ações que tem o orçamento público para sua realização, enfatizando as intenções do Governo. É por meio de seu acompanhamento ao longo da aplicabilidade das outras duas Leis que se verifica a aplicação efetiva das ações. Procura-se com isso, elevar o desenvolvimento, a qualidade de vida e o bem-estar social.

É necessário que isso se torne claro, pois a sociedade vê as leis do planejamento orçamentário como uma “simples” norma jurídica, apenas observando a sua aplicabilidade em valores quantitativos, o que é determinado na LOA, porém o que se deve ser acompanhado principalmente é o PPA, onde comparando os anos de início e final do plano é visto a desenvoltura das ações determinadas por ele.

### **2.3 Definições Necessárias**

Os dados disponibilizados através de portais do Governo Federal são diversos, portanto é importante situar o leitor quanto a alguns conceitos para melhor entendimento do trabalho separando dados relevantes para a análise posterior.

Utilizaremos os dados das dotações iniciais, dotações autorizadas, e créditos empenhados de cada órgão do governo federal em diferentes anos, porém é importante também falar sobre as dotações canceladas ou remanejadas e sobre os créditos suplementares, especiais, extraordinários e, conseqüentemente, os adicionais.

Quando falamos de dotação inicial estamos nos referindo à dotação ou ao crédito inicialmente previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nem sempre as dotações iniciais têm igual valor que as dotações autorizadas, podendo estas serem de maior, menor ou igual àquelas, isso dependerá da incorporação das dotações que ao longo do programa foram canceladas, as chamadas dotações canceladas/remanejadas, ou ainda agregadas, como os créditos suplementares, créditos especiais ou créditos extraordinários.

As dotações canceladas/remanejadas são valores relativos ao cancelamento ou remanejamento de rubrica para a abertura de créditos previamente autorizados na lei orçamentária. Caso esse seja o único valor a incorporar o orçamento previsto, tal fato fará

com que o valor autorizado seja menor, se o valor for menor que zero, ou igual, caso o valor seja igual a zero, ao inicial. Importante observar que tais valores não serão maiores que zero, pois se assim ocorre, esses não serão mais chamados de dotações canceladas/remanejadas, mas sim de créditos suplementares, especiais ou extraordinários.

Os créditos suplementares são valores destinados a reforço de dotação orçamentária existente; já os créditos especiais são valores dos créditos destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e, por fim, os créditos extraordinários são valores dos créditos destinados a despesas imprevisíveis e urgentes, não sendo necessária a indicação dos recursos para atender ao crédito. Sendo esses, separadamente ou o somatório deles, o único caso de incorporação no orçamento já previsto, o valor autorizado será maior que o inicialmente orçado.

Contudo, para uma melhor didática, o governo disponibiliza os então chamados créditos adicionais, que são representados pela diferença entre somatório dos créditos que não compunham o orçamento inicial (suplementares, especiais, extraordinários) e as dotações canceladas, nos dando assim um valor líquido daquilo que será incorporado à dotação inicial.

Resta, por fim, falarmos sobre os créditos empenhados. Para isso é necessário explicar sobre a execução da despesa pública que é composta por três estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento, nessa ordem.

O empenho é a forma de o Estado confirmar com o fornecedor ou prestador de serviço que o valor para o pagamento do que foi contratado está bloqueado, não podendo ser disponibilizado para nenhum outro pagamento, investimento ou aplicação. Para a sua emissão e anulação é necessário verificar legislações vigentes.

Já a liquidação acontece no reconhecimento pelo Estado que o contratado cumpriu com as suas obrigações de acordo com o que foi pré-estabelecido, pois essa é a fase de verificação. De acordo com Lima & Castro (2009), é no estágio também que se verifica se o contratante cumpriu o implemento de condição.

E, então, após as duas fases da execução da despesa se tem a última delas, o pagamento. Como o próprio nome diz, tal fase se refere ao efetivo pagamento relativo à dívida líquida ao credor.

Podemos afirmar duas orações essenciais na execução da despesa pública: 1. É vedada a realização de despesas sem prévio empenho; e 2. Nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.



Após a devida explanação, podemos concluir que os valores correspondentes aos créditos empenhados correspondem à soma das despesas empenhadas, indiferentemente se essa despesa já foi liquidada ou não, pois de acordo com o art. 35 da Lei nº 4320/64, para as despesas públicas em relação à execução financeira o que prevalecerá será o regime de competência onde as despesas são reconhecidas no período em que ocorrerem independente do período de seu pagamento.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Esta seção apresentará os métodos e técnicas utilizadas na pesquisa em questão, e seu tipo e descrição.

#### **3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e teve como roteiro de estudo elaborado pela autora. As informações foram retiradas de fontes oficiais, tais como: Secretaria de Orçamento Federal, Senado Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Como os dados pesquisados envolvem recursos públicos estes estão disponíveis a população por meio da transparência do Governo, política adotada recentemente.

A natureza da pesquisa é exploratória e o delineamento escolhido foi descritivo, que tem como objetivo observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os dados colhidos, de acordo com Gil (2010).

#### **3.2 Procedimento de coleta e análise dos dados**

Houve o planejamento de quais dados seriam necessários para o estudo a ser realizado, posteriormente foi realizada uma pesquisa bibliográfica.

Foi realizada, também, uma análise geral dos dados e em sequência a análise direcionada para o objeto de estudo, que é a efetividade da execução orçamentária dos gastos públicos, observando a sua evolução ao longo do tempo, analisando no mesmo período os gastos entre os órgãos, e os valores dispostos previamente na LOA.

Os dados levantados foram dispostos em tabelas e gráficos para uma melhor visualização.

#### **3.3 Instrumentos de pesquisa**

Para que os objetivos específicos fossem alcançados, foi feito um levantamento de dispositivos da Constituição Federal que tratassem sobre a obrigação do Estado com serviços públicos para com a sociedade, pois se acredita que tal legislação tenha impacto fundamental

levando em consideração que a Constituição é a norma suprema e dela deriva todas as outras normas como, por exemplo, as normas que tratam de orçamento público.

Faz-se também uma revisão da literatura focada no orçamento público para melhor compreensão do tema.

A análise da evolução do orçamento público que ocorre entre os anos de 2009 a 2013, é realizada com base nos dados anuais de execução orçamentária, obtidos pelo portal do Senado Federal, assim como pelo portal da Secretária de Orçamento Federal (SOF).

Musgrave & Musgrave (1980) apresenta a seguinte formulação:

O elemento básico de expressão do orçamento é a conta [...] A conta é, ao mesmo tempo, instrumento de análise e de síntese. De análise, já que possibilita a representação de toda e qualquer variação nos elementos patrimoniais, e de síntese, pois o agrupamento das contas permite o conhecimento dos resultados globais da gestão.

Seguindo tal direcionamento, os órgãos relacionados no orçamento público foram dispostos de forma analítica, para que a análise possa ser setorial; e os créditos empenhados foram dispostos de forma sintética, visto que o nosso interesse é ter o resultado global quanto aos recursos.

Considerando que o realce da variação dos orçamentos ao longo dos anos, e permissão do conhecimento dos resultados da gestão são pontos importantes para o trabalho, os dados estarão em quartis ano a ano.

A necessidade da separação em quartis se dá pelo grande elenco de unidades administrativas, que com o passar dos anos ao longo do período analisado cresce cada vez mais, e a disparidade entre os órgãos em relação ao volume de crédito recebido, visto que cada qual tem sua necessidade e alguns mais que outros. Entretanto, devido a grande extensão que o trabalho tomaria caso analisássemos todos os quartis de todos os anos, tornando-o assim cansativo, nos preocupamos em analisar apenas o primeiro e o último quartil de cada ano, o que corresponde ao quartil dos órgãos com menor e maior orçamento respectivamente.

Foram realizadas duas análises, uma que analisará ano a ano as dotações iniciais, dotações autorizadas e os créditos empenhados dos órgãos que compõem o orçamento federal, e a outra analisará o crédito empenhado de todos os anos.

Para ambas as análises executadas, tanto a ano a ano, como a de todo o período, os valores orçamentários seriam deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB, devido a sua abrangência, pois utilizando o deflacionamento poderíamos obter os valores reais dos orçamentos, pois são eliminados o efeito inflacionário e são verificadas assim as oscilações reais dos valores orçamentários ao longo dos anos estudados.

O deflator implícito do Produto Interno Bruto (PIB) foi escolhido por ser um indicador que mede a variação média dos preços de um período em relação aos preços do ano anterior. Ainda que menos citado em relação aos outros índices de preços disponíveis na economia (é divulgado apenas nas bases trimestral e anual), é provavelmente o mais abrangente, pois considera informações indisponíveis nos outros índices como, por exemplo, os preços implícitos da administração pública.<sup>2</sup>

Porém, houve limitação quanto ao deflacionamento, pois o presente trabalho foi realizado entre o final do ano de 2013 e o início de 2014 e, sendo o período estudado os anos entre 2010 a 2013, de acordo com o portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o deflator do ano de 2013 ainda não havia sido publicado pelo instituto no referido período de realização do estudo. Para tanto, a primeira análise não sofrerá com a limitação, visto que a comparação é realizada entre os órgãos no mesmo ano; já para a segunda, a ausência do deflator será de fato uma limitação visto que a comparação é realizada entre períodos de distintos índices inflacionários.

Também está exposta a variação percentual entre o que foi executado e o que foi dotado inicialmente. Isso facilita a nossa visualização e entendimento quanto a efetiva execução do gasto orçamentário, visto que a porcentagem nos dá uma abertura para a comparação ano a ano.

---

<sup>2</sup> Jorge Luiz de Souza, na revista de informações e debates do IPEA.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tem como objetivo apresentar os dados de forma que facilite a visualização e o entendimento do leitor, juntamente com a análise descritiva e seu resultado a partir do que foi exposto no referencial teórico e metodologia.

### 4.1 Análise descritiva dos dados

É possível, através do Senado Federal, recolher todos os dados de dotações, créditos e despesas, separando-os da forma como convir, portanto para este estudo foram coletados todos os dados para melhor decidir sobre o estudo e posteriormente foram separados os dados necessários para o trabalho, com isso foram selecionados: as dotações iniciais, as dotações autorizadas e os créditos empenhados.

Isso porque o trabalho tem como finalidade estudar apenas a efetividade da execução monetária dos gastos, portanto para o mesmo bastará conhecermos o que foi previsto, o que foi realmente autorizado pelo governo, lembrando que nestes estão inclusos os créditos adicionais, e o que foi e/ou está empenhado pelo governo, de acordo com a execução financeira pública.

#### 4.1.1 *Análise dos objetos de estudo ano a ano*

Os dados serão dispostos conforme o seu tipo de descrição (dotação inicial, dotação autorizada ou crédito empenhado) e, nessa subseção estarão ano a ano. A análise será cronológica, ou seja, seguirá a disposição dos anos pela sequência natural.

Os dados anuais foram reorganizados de forma que os valores das dotações iniciais fossem dispostos em ordem crescente e foram divididos em quartis, conforme já mencionado, onde somente o primeiro e o último quartil serão analisados. Entretanto, os dados estão dispostos no apêndice para futuras consultas por parte do leitor.

Acredita-se que tal forma de reorganização e separação seja uma forma de se evitar que órgãos com necessidades distintas em relação ao quantitativo de crédito, e consequentemente capitais, sejam separados evitando interpretações equivocadas.

Para amenizar a limitação dada por não podermos deflacionar os dados e assim verificar se a execução entre os ministérios dos quartis analisados continuam em um mesmo

parâmetro foi realizado a variação percentual do crédito empenhado e a dotação inicialmente prevista ( $\Delta\%$  CE–DI).

Começamos a análise pelo ano de 2009, como segue abaixo.

Tabela 2 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2009 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	$\Delta\%$ CE-DI
Ministério da Pesca e Aquicultura	0,00	36.159.028,00	24.621.516,36	-
Justiça Militar da União	314.296.649,00	320.756.649,00	314.662.144,30	0,12%
Supremo Tribunal Federal	576.702.523,00	578.500.062,00	545.696.933,40	-5,38%
Superior Tribunal de Justiça	869.445.273,00	922.435.273,00	912.563.056,29	4,96%
Tribunal de Contas da União	1.283.357.581,00	1.283.671.104,00	1.277.553.107,14	-0,45%
Ministério da Cultura	1.361.018.190,00	1.389.828.988,00	1.222.185.503,63	-10,20%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.395.361.147,00	1.421.579.467,00	1.418.807.296,76	1,68%
Ministério do Esporte	1.400.523.284,00	1.467.016.588,00	984.681.604,86	-29,69%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.595.815.151,00	1.774.756.062,00	1.188.049.815,81	-25,55%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

De acordo com a Tabela 2 podemos observar que os valores da dotação autorizada se sobressaem em relação ao valor da dotação inicial, porém dentre os nove órgãos analisados apenas quatro utilizaram mais crédito do que o que foi inicialmente previsto pela LOA.

Apesar da não utilização do excesso disponibilizado na dotação autorizada, os órgãos seguiram de forma linear quanto aos três tipos de descrição (dotação inicial, dotação autorizada, e crédito empenhado). Entretanto, o Ministério da Cultura juntamente com o Ministério do Esporte e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior não seguiram essa linearidade quanto ao crédito executado, mostrando mais claramente no Gráfico 1 um declínio acentuado. As diferenças aproximadas entre os valores da dotação inicial e do crédito empenhado dos três órgãos são respectivamente R\$138milhões, R\$415milhões e R\$407milhões, o que correspondem respectivamente 10,20%, 29,69% e 25,55% abaixo do valor inicial.

O Ministério da Pesca e da Aquicultura é uma exceção dentre os órgãos analisados, pois ao ministério citado não foi previsto dotação alguma na LOA, assim podemos inferir que a despesa com o órgão foi uma despesa não computada, e com isso se teve a abertura de crédito especial, que é aberto quando não há previsão inicial na LOA, mas por algum motivo passa a ser necessária a sua existência. É autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo. Mesmo tendo a necessidade de crédito o Ministério da Pesca não executou todo o valor disponibilizado pelo crédito especial.

Tabela 3 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2009 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério da Integração Nacional	12.961.614.527,00	14.838.806.373,00	13.598.667.287,36	4,91%
Ministério dos Transportes	12.973.388.714,00	16.691.039.013,00	14.891.500.979,08	14,78%
Ministério da fazenda	19.359.173.151,00	19.073.312.961,00	16.895.772.876,34	-12,72%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	32.698.851.385,00	34.330.823.091,00	33.335.626.045,77	1,95%
Ministério da Educação	40.524.634.534,00	45.283.180.939,00	41.798.912.405,08	3,14%
Ministério do Trabalho e Emprego	42.032.368.629,00	46.253.005.761,00	42.186.456.014,26	0,37%
Ministério da Defesa	51.381.906.855,00	55.286.016.591,00	51.283.062.127,18	-0,19%
Ministério da Saúde	59.519.469.731,00	64.328.379.880,00	62.908.268.471,59	5,69%
Ministério da Previdência Social	239.909.144.301,00	241.333.996.336,00	238.142.110.496,68	-0,74%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

O quarto e último quartil de 2009, conforme Tabela 3, nos mostra nove órgãos que, por se encontrarem nesse quartil, são os com maior dotação prevista pelo governo nesse ano. Interessante notarmos que nesse grupo se encontram também alguns dos órgãos responsáveis pela administração do fornecimento das necessidades básicas previstas no art. 6º da CF de 1988, como direitos sociais. Ao contrário do primeiro quartil apresentado na Tabela 2, o quarto quartil teve apenas três órgãos que não utilizaram valores de créditos acima do previsto inicialmente. Tal fato nos revela a necessidade da dotação orçamentária autorizada ser maior que a prevista. Com ambas as análises, do primeiro e do quarto quartil de 2009, podemos inferir que talvez a variação entre os valores da previsão e da autorização sirva mais como uma margem de erro feita pelo órgão para o cumprimento de suas obrigações, mesmo os valores sendo altos, do que a sua real necessidade de uso.

Outro fato importante é a divergência do Ministério da Previdência Social quando comparado aos outros órgãos dispostos no quartil. A sua variação de valor é altíssima quando comparada aos outros dados, nos mostrando que o governo tem um alto dispêndio com esse setor.

Um dos fatores que podem explicar o alto valor desse Ministério pode ser o aumento da população que tenha faixa etária entre 60 e 89 anos, conforme pirâmides etária de 2000 e 2010 (ANEXOS) retirada do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o que faz com que se tenha um maior número de aposentados na população, tendo o governo nesse caso que arcar com maiores aposentadorias. Pode ser também investigado em uma futura pesquisa o fato de colaboradores de empresas públicas já estarem aposentados e ainda continuarem a prestar serviços nas empresas como se assim não estivessem, levando a mostrar qual o impacto dessa atitude com gastos de previdência social.

Tabela 4 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2010 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Conselho Nacional do Ministério Público	29.099.351,00	32.138.891,00	28.498.593,00	-2%
Conselho Nacional de Justiça	193.065.544,00	159.822.783,00	148.513.547,14	-23%
Justiça Militar da União	349.488.205,00	350.277.679,00	341.010.041,03	-2%
Supremo Tribunal Federal	510.935.728,00	518.935.728,00	477.359.838,56	-7%
Ministério da Pesca e Aquicultura	803.680.483,00	773.885.765,00	315.585.409,24	-61%
Superior Tribunal de Justiça	886.662.747,00	890.531.168,00	879.070.246,80	-1%
Tribunal de Contas da União	1.334.097.924,00	1.334.097.924,00	1.326.660.076,56	-1%
Ministério do Esporte	1.518.571.709,00	2.079.264.662,00	1.038.056.315,09	-32%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.558.244.460,00	1.581.425.260,00	1.578.782.585,75	1%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

Sendo o primeiro quartil o conjunto de órgãos que tiveram o menor orçamento previsto no ano em análise, podemos observar que, quando comparamos os anos de 2009 e de 2010, ouve um deslocamento do primeiro para o segundo quartil (APÊNDICE C), do Ministério da Cultura e do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior devido a aparição de dois órgãos que não constavam no orçamento de 2009: o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça. No ano de 2010, sendo que ambos os órgãos ocupam a primeira e a segunda posição respectivamente de menor previsão orçamentária pela LOA.

Porém, podemos perceber a queda do Ministério da Cultura em comparação com o Ministério das Relações Exteriores, que passou a ocupar uma posição acima significando que o seu orçamento previsto se tornou menor que o do primeiro ministério citado.

Os valores dos créditos empenhados estão abaixo dos valores das dotações iniciais para todos os órgãos exceto para a Justiça do Distrito Federal e Território. Uma das unidades administrativas replicaram o valor da dotação inicial na dotação autorizada, que é o caso do Tribunal de Contas da União, e outros diferentemente do comum, que seria aumentar, diminuiriam seus orçamentos fazendo cair o valor da dotação autorizada em relação a dotação inicial, como é o caso do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Conselho Nacional de Justiça.

Visualizando pela Tabela 4 podemos observar que o comportamento do Ministério do Esporte e do Ministério da Pesca e Aquicultura se distinguem dos demais. Ambos possuem um alto declínio no ponto do crédito empenhado, porém, no ponto da dotação autorizada, o primeiro ao contrário do segundo tem seu valor elevado.

O caso do Ministério do Esporte foi repetição do ano de 2009, sem ponderar valores, devido a impossibilidade de deflacionar, porém, aparentemente, o valor elevado na dotação



autorizada foi menor em 2010 do que em 2009, e ainda podemos dizer que o percentual do valor disponibilizado na previsão não utilizado foi maior do que em 2009, chegando a mais de 30% do valor.

Já a diferença entre as dotações inicial, prevista e o crédito empenhado do Ministério da Pesca e Aquicultura pode ser consequência desse ministério ser novo. Em seu portal é conseguida a informação de que o ministério foi criado em 29 de junho de 2009, quando foi sancionada a Lei nº 11.958 pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, criando assim legalmente esse novo ministério.

Tal fato também é justificativa para a não previsão de orçamento inicial no ano de 2009, já que que a LOA tem de ser aprovada ao final do ano anterior prevendo a execução financeira do ano subsequente e, o órgão em questão, não tinha sido criado até o momento. Por esse motivo também podemos considerar o caimento de posições quanto ao quantitativo de capital necessário para o seu orçamento, assim como a oscilação de valores pode ser justificada pela sua adaptação inicial, não sabendo o gestor o valor aproximado para o seu empenho esperado.

Tabela 5 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2010 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	$\Delta\%$ CE-DI
Ministério dos Transportes	17.648.183.420,00	21.249.921.408,00	18.824.763.842,95	7%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	18.660.361.625,00	5.947.054.781,00	5.132.546.779,00	-72%
Ministério da Fazenda	19.116.869.293,00	21.126.727.842,00	18.306.315.769,15	-4%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	38.926.287.018,00	39.738.117.581,00	39.410.556.003,22	1%
Ministério do Trabalho E Emprego	46.523.590.583,00	47.649.711.625,00	46.780.898.287,81	1%
Ministério da Educação	50.903.730.817,00	58.060.911.146,00	54.214.414.178,89	7%
Ministério da Defesa	59.006.895.802,00	63.441.154.424,00	59.889.675.532,17	1%
Ministério da Saúde	66.703.266.347,00	69.790.948.315,00	67.327.785.772,80	1%
Ministério da Previdência Social	258.408.698.130,00	268.354.057.048,00	267.565.847.733,15	4%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

De acordo com a Tabela 5, todos, exceto o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda, tiveram a sua execução financeira acima da dotação inicial, porém comparando os órgãos que estão no quarto quartil de 2010 com os de 2009 podemos perceber que o Ministério da Integração Nacional se deslocou quanto ao seu valor disponível inicialmente (APÊNDICE D).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que passou a integrar esse bloco de 2010, executou menos de 28% do seu orçamento inicial, porém um pouco mais de 72% foi

desincorporado do valor da dotação inicial. Outro fato relevante é o crédito suplementar, que é destinado a reforçar a dotação orçamentária já existente, ser quase 99% do total de créditos adicionais. Assim, podemos inferir das informações existentes que a previsão da LOA foi insuficiente para determinadas despesas, sendo necessário que estas fossem reforçadas; que outras despesas nem previsão tiveram, necessitando, portanto de crédito especial; e ainda que foram encontradas despesas de caráter urgentes e imprevisíveis ocasionando a abertura de créditos extraordinários.

Por esse motivo é perceptível o decaimento do orçamento do Ministério citado. Caso o seu valor inicial fosse realmente o seu autorizado, ou muito mais próximo, ele não estaria no quarto quartil, mas entre o último órgão do segundo e o primeiro do terceiro quartil (APÊNDICES C e D).

Não podemos afirmar que o valor gasto pelo Ministério da Previdência Social no ano de 2010 continua o mesmo que no ano de 2009, porém é possível verificar que, em comparação com os outros dados, o Ministério continua tendo o mesmo comportamento do ano anterior. A diferença única em relação ao comportamento entre os anos é que a variação percentual disponibilizada nos mostra que em 2009 o Ministério empenhou um valor menor que o previsto, já em 2010 o Ministério empenhou um valor maior, utilizando parte dos créditos adicionais que compõe a dotação autorizada.

Tabela 6 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2011 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Presidência Da República	0,00	325.339.765,00	249.065.408,45	-
Conselho Nacional Do Ministério Público	97.614.736,00	88.356.450,00	45.762.861,81	-53,12%
Conselho Nacional De Justiça	195.312.144,00	172.686.966,00	150.868.763,36	-22,76%
Justiça Militar Da União	361.136.340,00	367.471.135,00	359.454.757,00	-0,47%
Supremo Tribunal Federal	503.017.061,00	504.017.061,00	450.367.016,95	-10,47%
Ministério Da Pesca E Aquicultura	553.279.826,00	559.749.826,00	206.323.174,79	-62,71%
Superior Tribunal De Justiça	942.244.077,00	954.018.003,00	935.800.357,89	-0,68%
Tribunal De Contas Da União	1.354.824.551,00	1.354.248.218,00	1.346.531.932,69	-0,61%
Justiça Do Distrito Federal E Dos Territórios	1.641.510.338,00	1.709.043.488,00	1.694.937.673,79	3,25%
Ministério Do Desenvolvimento, Indústria E Comércio Exterior	1.782.467.579,00	1.942.743.064,00	1.295.171.594,34	-27,34%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

Visualizando a Tabela 6, o primeiro quartil de 2011 aumentou em relação ao do ano de 2010. O fato da Presidência da República já existir no orçamento antes de 2011 pelo código 20000, e a partir desse ano passa a aparecer duplamente sendo atribuído também ao mesmo órgão o código 20101 pode ser a causa dessa mudança. O órgão de código 20101, consta na primeira posição desse primeiro bloco devido a sua não previsão de dotação inicial no ano.

Quanto à dotação inicial para o primeiro quartil, pode ser observado na mesma Tabela 6 que os órgãos possuem a mesma ordem de classificação em 2010 e em 2011, tendo apenas três mudanças: a Presidência da República, de código 20101, que ocupa o primeiro posto do bloco por não ter dotação inicial, caso a classificação fosse por sua dotação autorizada e/ou seu valor do crédito empenhado a sua classificação ainda seria no primeiro quartil, mas não na primeira posição como pode ser observado; o deslocamento do Ministério do Esporte para o segundo quartil (APÊNDICE E), que desde 2009 se encontrava no primeiro quartil, ou seja, nos 25% que possuem a menor dotação inicial; e a quantidade de dados no quartil de 2011, que muda de 9 órgãos no primeiro bloco, em 2010, para 10 órgãos em 2011, passando assim a incorporar o Ministério do Desenvolvimento da Indústria do Comércio Exterior como acontecia em 2009.

A maior parte dos órgãos possui a variação percentual mais baixa do que as variações em 2010. Analisando a Tabela 6 e o Gráfico 5 observamos que: o Conselho Nacional do Ministério Público possui um valor previamente orçado maior que 50% do que o realmente foi executado, ocorre ajuste na dotação autorizada, porém ainda permanece próximo aos 49% de supervalorização; o Ministério da Pesca e Aquicultura ainda não conseguiu ajustar adequadamente a sua previsão com sua execução orçamentária, dando ainda uma diferença de 62,71% entre os valores comparados; o Ministério do Desenvolvimento e Indústria do Comércio Exterior também possui um percentual relativamente alto, executou apenas 72% aproximadamente do que foi orçado. Todos os outros órgãos permaneceram relativamente próximos aos valores percentuais de 2010, sendo que a Justiça do Distrito Federal e Territórios foi o único órgão, colocando a Presidência da República como exceção devido a não previsão de dotação inicial, a ter pontos percentuais positivos, indicando que o valor executado ultrapassou o valor previsto.

Tabela 7 - Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2011 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério da Fazenda	19.695.772.571,00	21.928.210.889,00	19.539.830.750,60	-0,79%
Ministério dos Transportes	21.299.468.695,00	22.321.856.817,00	18.431.990.560,24	-13,46%
Ministério das Cidades	22.081.151.350,00	22.252.255.913,00	17.277.334.344,42	-21,76%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	42.997.392.104,00	46.311.314.202,00	45.916.600.109,03	6,79%
Ministério do Trabalho e Emprego	49.552.600.675,00	55.738.243.295,00	54.001.822.370,63	8,98%
Ministério da Defesa	61.402.360.357,00	64.576.589.525,00	61.787.958.930,44	0,63%
Ministério da Educação	63.707.154.459,00	68.388.140.257,00	64.031.678.260,07	0,51%
Ministério da Saúde	77.149.363.987,00	80.873.978.125,00	78.536.907.188,93	1,80%
Ministério da Previdência Social	290.977.646.844,00	296.428.683.124,00	295.169.295.429,90	1,44%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

Conforme Tabela 7, a única mudança no último bloco de 2011 para o de 2010 em relação aos órgãos que os integram foi a queda do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para o terceiro quartil (APÊNDICE F) e a ascensão ao quarto quartil do Ministério das Cidades. Porém, vale citar que como em 2010 o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão possuiu uma dotação inicial alta para o que realmente foi executado.

O Ministério da Cidade se encaixa perfeitamente no grupo em que está, pois mesmo sendo avaliado pelo seu crédito empenhado, outro fator analisado, também se classificaria neste grupo, porém nos surpreende pela não execução de pouco mais de 20% do que foi orçado para sua gestão inicialmente.

Também se encontram com execução orçamentária abaixo do previsto pela LOA o Ministério dos Transportes, utilizando quase 14% a menos, e o Ministério da Fazenda, esse não utilizando menos de 1%, o que em valor monetário significaria um pouco mais de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Todos os outros seis órgãos abaixo desses três, listados no parágrafo anterior, executaram seus orçamentos acima da dotação inicial, indicando a necessidade do valor previsto ser aumentado por meio dos créditos adicionais.

Pode ser verificado também, que o comportamento do Ministério da Previdência Social permanece o mesmo em relação aos outros anos, relativamente distante dos outros Ministérios que compõem o bloco.

Tabela 8 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2012 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Presidência da República	0,00	1.372.295.003,00	0,00	-
Advocacia-Geral da União	0,00	1.429.333,00	0,00	-
Conselho Nacional do Ministério Público	71.869.217,00	78.974.221,00	59.702.847,83	-16,93%
Conselho Nacional de Justiça	235.842.984,00	204.311.203,00	134.133.577,14	-43,13%
Ministério da Pesca e Aquicultura	324.534.113,00	344.216.968,00	252.301.463,09	-22,26%
Justiça Militar da União	388.205.646,00	412.705.644,00	399.835.607,75	3,00%
Supremo Tribunal Federal	525.207.236,00	539.899.536,00	448.282.598,60	-14,65%
Superior Tribunal de Justiça	964.712.754,00	986.753.145,00	932.672.676,02	-3,32%
Tribunal de Contas da União	1.376.371.562,00	1.400.608.002,00	1.364.102.000,24	-0,89%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.756.308.454,00	1.842.365.558,00	1.787.416.690,66	1,77%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

O novo código para a Presidência da República em 2011, lembrando que esse código (20101) não extingue o antigo (20000), permanece no primeiro bloco e é acompanhado pela

inserção de um novo código e órgão, mas que dessa vez não constava nos orçamentos anteriores: a Advocacia Geral da União.

Portanto, observando a Tabela 8, com a entrada da Advocacia Geral da União no ano de 2012 houve deslocamento do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, porém, mesmo que novos dados não constassem nesse grupo, o Ministério faria parte do segundo quartil (APÊNDICE G), visto o crescimento do seu orçamento inicial.

Já analisando esses dois órgãos, Presidência da República (cód. 20101) e Advocacia Geral da União, observamos que não houve dotação inicial alguma para nenhum dos dois. As suas dotações autorizadas são totalmente integralizadas por créditos extraordinários, que são valores destinados a despesas urgentes e imprevistas, porém mesmo o seu crédito adicional ser composto por tal tipo de crédito, ele não foi utilizado de forma alguma, isso para ambos os órgãos. Tal fato é intrigante devido a classificação ser de despesas urgentes, ou seja, foram previstos posteriormente à dotação inicial despesas urgentes e estas por sua vez não foram executadas. Isso nos dá margem para questionarmos quanto a urgência de tais despesas aprovadas e nos permite ir um pouco mais além, será que assim ocorre com os créditos extraordinários de outros órgãos? Pois entende-se por despesas urgentes, por exemplo, as calamidades públicas, ou em caso de guerra; e como pode tais problemas serem sanados sem a utilização de recursos propostos para tais? A dotação autorizada para a Advocacia foi baixa em comparação com a da Previdência, porém ainda assim vale a pena questionar.

Com exceção da Justiça Militar da União, da Justiça do Distrito Federal e Território, e dos dois órgãos mencionados anteriormente, que são exceção, todos os outros órgãos tiveram seus créditos empenhados abaixo da dotação inicial, e apenas um deles, o Conselho Nacional de Justiça, ajustou para menos o valor da dotação autorizada, mesmo com tal ajuste esse foi o órgão com maior percentual da dotação prevista não utilizada, ou seja, não empenhado.

O Ministério da Pesca e Aquicultura parece estar se adaptando a formação de seu orçamento. Nos anos de 2010, onde o Ministério teve sua primeira dotação inicial, e de 2011, o Ministério teve, de acordo com as Tabelas 4 e 6, mais de 60% da dotação inicial de cada ano sem empenhar. Agora no ano de 2012 a sua porcentagem de dotação inicial não empenhada caiu para menos de 23%, o que pode nos indicar certa melhora na sua gestão no quesito previsão de dotação orçamentária.

Tabela 9 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2012 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Justiça do Trabalho	13.525.956.290,00	14.118.700.182,00	13.554.745.802,11	0,21%
Ministério da Fazenda	21.306.835.968,00	24.439.278.930,00	20.536.175.669,74	-3,62%
Ministério das Cidades	22.010.370.703,00	28.548.587.380,00	18.988.916.388,16	-13,73%
Ministério dos Transportes	22.388.470.289,00	28.384.113.896,00	18.941.307.306,69	-15,40%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	55.129.821.734,00	58.053.341.580,00	56.525.665.856,06	2,53%
Ministério do Trabalho e Emprego	61.273.837.152,00	67.690.195.669,00	61.436.806.083,19	0,27%
Ministério da Defesa	64.794.765.301,00	72.438.000.176,00	66.378.792.379,78	2,44%
Ministério da Educação	74.280.373.427,00	85.179.469.668,00	75.876.048.057,38	2,15%
Ministério da Saúde	91.754.806.614,00	95.903.835.927,00	86.806.274.487,78	-5,39%
Ministério da Previdência Social	329.784.715.600,00	332.419.409.419,00	331.682.205.507,20	0,58%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

Pelo aumento de órgãos no orçamento de 2012, o quarto quartil passa a ter 10 órgãos, e não mais 9 como em 2011. Essa, entre os anos, é a única mudança nesse último bloco, e o órgão que passa a fazer parte desse último bloco é a Justiça do Trabalho, porém uma mudança de posição acontece entre os que já estavam em 2011, que é o caso da troca entre o Ministério dos Transportes e o Ministério das Cidades, este último passa a ter dotação inicial e variação percentual menores que os mesmos dados do ano anterior. Tal mudança indica que a execução no ano de 2012 para a unidade administrativa em questão foi maior que em 2011.

Analisando a Tabela 9 podemos ver que a diferença desse quartil para o de 2011 em relação a execução estar acima do previsto está no caso da Justiça Militar, que não fazia parte desse grupo e o caso do Ministério da Saúde que passa a executar abaixo da dotação inicial, e isso acontece pela primeira vez ao longo do período já analisado.

O Ministério da Previdência Social continua tendo o mesmo comportamento dos anos anteriores.

Tabela 10 – Dotações e créditos do 1º quartil do ano de 2013 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Gabinete da Vice-Presidência da República	9.035.300,00	10.289.470,00	8.768.121,01	-2,96%
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	54.660.215,00	56.138.942,00	34.546.310,74	-36,80%
Conselho Nacional do Ministério Público	77.248.668,00	75.127.285,00	62.626.578,91	-18,93%
Secretaria de Políticas para as Mulheres	188.841.517,00	208.555.722,00	151.140.252,97	-19,96%
Conselho Nacional de Justiça	232.565.685,00	198.270.257,00	148.597.581,11	-36,11%
Secretaria de Assuntos Estratégicos	336.247.561,00	357.389.882,00	328.017.290,92	-2,45%
Secretaria de Direitos Humanos	366.621.488,00	366.831.151,00	262.025.915,10	-28,53%
Justiça Militar da União	429.741.527,00	451.380.416,00	438.509.067,51	2,04%
Supremo Tribunal Federal	519.810.690,00	534.874.168,00	483.431.655,47	-7,00%
Ministério da Pesca e Aquicultura	630.004.245,00	637.355.331,00	303.000.090,22	-51,91%
Controladoria-Geral da União	700.662.981,00	815.962.727,00	780.744.199,67	11,43%
Superior Tribunal de Justiça	1.023.485.635,00	1.077.179.486,00	1.040.128.410,74	1,63%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

O último ano analisado, o ano de 2013, traz consigo nove órgãos novos em relação a 2011, sendo que um deles é a Advocacia Geral da União com outro código extinguindo o que existia em 2012. Extingue também o órgão Presidência da República, de código 20101, que foi integrado no orçamento no ano de 2011.

Devido aos nove órgãos a mais no orçamento de 2013 os seus quartis passam a serem maiores do que os quartis dos anos anteriores, conforme Tabela 10. Fazendo uma comparação entre 2013 e 2012, a diferença entre os primeiros quartis dos distintos anos é de 2 órgãos.

Das doze unidades administrativas que compõem a Tabela 10 apenas três tiveram sua execução maior do que o que realmente foi previsto, dentre esses três apenas um faz parte do novo grupo que passou a integrar em 2013, a Controladoria Geral da União.

O Ministério da Pesca e Aquicultura passou a cair novamente no sua variação percentual, deixando de utilizar quase 50% do que foi disponibilizado, sendo o órgão da Tabela 10 que menos executou em pontos percentuais o seu orçamento.

Vale avaliar o comportamento das novas Secretarias abertas em 2013 para comparar com o comportamento do Ministério da Pesca e Aquicultura.

Tabela 11 – Dotações e créditos do 4º quartil do ano de 2013 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	13.662.925.156,00	7.858.043.093,00	5.260.936.335,57	-61,49%
Justiça do Trabalho	14.358.172.411,00	15.131.784.150,00	14.820.435.050,84	3,22%
Ministério dos Transportes	21.412.600.723,00	21.124.197.377,00	18.999.337.674,15	-11,27%
Ministério da Fazenda	24.344.044.796,00	25.978.299.431,00	21.581.793.797,45	-11,35%
Ministério das Cidades	25.635.223.677,00	26.771.145.477,00	22.088.391.215,52	-13,84%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	62.150.752.391,00	65.114.037.322,00	64.074.946.433,59	3,10%
Ministério do Trabalho e Emprego	63.045.984.026,00	70.629.978.975,00	66.954.859.380,38	6,20%
Ministério da Defesa	67.819.439.947,00	74.392.376.930,00	70.880.965.238,47	4,51%
Ministério da Educação	81.286.804.881,00	92.362.047.864,00	84.535.736.380,61	4,00%
Ministério da Saúde	99.272.350.163,00	100.507.779.268,00	92.701.981.355,28	-6,62%
Ministério da Previdência Social	362.356.791.985,00	372.258.922.525,00	371.746.433.548,67	2,59%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

O último quartil de 2013 também teve o seu grupo de órgãos aumentado devido a inserção dos novos órgãos, porém todos os nove foram inseridos no primeiro e no segundo quartil de 2013, pelos mesmos critérios de classificação que os demais. Portanto, apesar do maior número de dados tal fato não impossibilita a comparação com o ano anterior, 2012.

O quarto quartil de 2013 é o mesmo de 2012, porém este último possui um órgão a mais, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que compõe o primeiro lugar na

Tabela 11. Houve também mudança quanto as posições entre o Ministério da Fazenda, o Ministério dos Transportes, e o Ministério das Cidades.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão possui uma variação negativa de mais de 61% disposta na Tabela 11, porém é válido notar que a variação calculada entre a dotação autorizada e o crédito empenhado e de mais de 33% negativo, mostrando que o ajuste da dotação prevista na LOA para a dotação realmente autorizada já teve uma grande queda. Na Tabela 11, apenas o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Ministério dos Transportes tiveram suas dotações iniciais ajustadas negativamente.

O Ministério da Previdência Social continua a se manter distante dos demais órgãos quanto a sua dotação inicial, a sua dotação autorizada e ao seu crédito empenhado, nos mostrando que no seu comportamento não há muita diferença entre os anos estudados e pelo que demonstra na Tabela 11, juntamente com a Tabela 9, Tabela 7, Tabela 5, e Tabela 3, a sua necessidade é bem próxima ao valor orçado inicialmente o ultrapassando muitas das vezes.

#### 4.1.2 Análise comparativa entre o período estudado

Aqui os dados analisados são os créditos empenhados de todo o período estudado. Para tanto, os dados foram reorganizados de forma que os valores dos créditos empenhados de 2013 fossem dispostos em ordem crescente e divididos em quartis, seguindo a mesma forma de análise da subseção anterior, onde somente o primeiro e o último quartil serão analisados. A opção de organizar pelo ano de 2013 se dá a sua maior proximidade de valores ao período atual por conta da limitação imposta pela não disponibilização do índice de deflação de 2013.

Tabela 12 - Primeiro quartil dos créditos empenhados de 2009 a 2013 (R\$)

Órgão	2009	2010	2011	2012	2013
Gabinete da Vice-Presidência da República	-	-	-	-	8.768.121,01
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	-	-	-	-	34.546.310,74
Conselho Nacional do Ministério Público	-	28.498.593,00	45.762.861,81	59.702.847,83	62.626.578,91
Conselho Nacional de Justiça	-	148.513.547,14	150.868.763,36	134.133.577,14	148.597.581,11
Secretaria de Políticas para as Mulheres	-	-	-	-	151.140.252,97
Secretaria de Direitos Humanos	-	-	-	-	262.025.915,10
Ministério da Pesca E Aquicultura	24.621.516,36	315.585.409,24	206.323.174,79	252.301.463,09	303.000.090,22
Secretaria de Assuntos Estratégicos	-	-	-	-	328.017.290,92
Justiça Militar da União	314.662.144,30	341.010.041,03	359.454.757,00	399.835.607,75	438.509.067,51
Supremo Tribunal Federal	545.696.933,40	477.359.838,56	450.367.016,95	448.282.598,60	483.431.655,47
Secretaria de Portos	-	-	-	-	762.841.868,55
Controladoria-Geral da União	-	-	-	-	780.744.199,67

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal



Houve dificuldade nessa análise pelo fato de que os valores não foram deflacionados, conforme descrito no 3.3 e por estar presente nesse quartil de 2009 a 2013, sete dos nove órgãos que começaram a fazer parte do orçamento em 2013. Dos cinco já existentes em anos anteriores, dois não compunham o ano de 2009, tendo esse ano apenas três órgãos nesse primeiro quartil.

Será inviável compararmos o quartil dessa análise com os quartis das análises anteriores, visto que a organização e estruturação dos dados de ambas as análises não condizem entre si, ambas foram organizadas em ordem crescente, mas a primeira teve a dotação inicial como critério e esta última o crédito empenhado.

Verificamos a dispersão dos dados. Mesmo analisando ano a ano, ponto a ponto, não conseguimos verificar nenhuma relação entre os dados, tão pouco relação nos pontos correspondentes a 2013, ano com maior número de dados, onde os dados se encontram em ordem crescente.

A semelhança entre os dados no primeiro quartil é de estarem dispostos em ordem crescente, porém não significa que, para o período de 2009 a 2012, os dados presentes nos quartis posteriores a esse não poderiam pertencer ao primeiro, pois neles poderão ser encontrados valores menores que os valores do primeiro quartil analisado.

Tabela 13 - Quarto quartil dos créditos empenhados de 2009 a 2013 (em milhões de reais)

Órgão	2009	2010	2011	2012	2013
Ministério da Justiça	8.841,10	9.750,48	9.654,18	10.537,96	11.259,71
Justiça do Trabalho	11.988,75	12.027,31	12.631,38	13.554,75	14.820,44
Ministério dos Transportes	14.891,50	18.824,76	18.431,99	18.941,31	18.999,34
Ministério da Fazenda	16.895,77	18.306,32	19.539,83	20.536,18	21.581,79
Ministério das Cidades	13.895,21	13.141,19	17.277,33	18.988,92	22.088,39
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	33.335,63	39.410,56	45.916,60	56.525,67	64.074,95
Ministério do Trabalho e Emprego	42.186,46	46.780,90	54.001,82	61.436,81	66.954,86
Ministério da Defesa	51.283,06	59.889,68	61.787,96	66.378,79	70.880,97
Ministério da Educação	41.798,91	54.214,41	64.031,68	75.876,05	84.535,74
Ministério da Saúde	62.908,27	67.327,79	78.536,91	86.806,27	92.701,98
Ministério da Previdência Social	238.142,11	267.565,85	295.169,30	331.682,21	371.746,43
Presidência da República	-	-	249,07	0,00	-
Advocacia-Geral da União	-	-	-	0,00	-

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

Com o auxílio da Tabela 13 verificamos que constam ainda as unidades administrativas responsáveis pelo cumprimento das necessidades básicas mencionadas no art. 6º concomitante com o art. 7º.

Observamos também como cinco dos trezes dados dispostos se comportam de uma mesma maneira, e outros sete de outra forma, mas também com comportamentos semelhantes

entre si. Tais grupos se distinguem devido a forma mais linear, correspondente ao grupo de sete órgãos, de forma que representa que houve crescimento ao longo dos anos, mas não tanto quanto ao grupo de cinco órgãos que se comportam de forma mais parabólica, entretanto devemos lembrar que esses valores não são reais devido à inflação embutida em cada ano.

Dentre os órgãos dispostos, há apenas um que não se enquadrou em nenhum dos grupos com comportamentos semelhantes: o Ministério da Previdência Social; o que já era esperado devido ao seu comportamento ser sempre de igual comparação na análise anterior, tendo sempre uma dotação inicial muito acima dos demais órgãos, e também uma execução sempre próxima a essa dotação.

Já a questão de os dados em todos os anos disponibilizados estarem em ordem crescente, como aconteceu no primeiro quartil, já não pode ser mais afirmada. Nesse grupo também constam dois órgãos que foram incluídos no orçamento federal ao longo de 2011 e 2012, mas não permaneceram em 2013.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

É certo que estudos na área pública podem sempre ajudar a melhorar, pois o Governo ainda é falho na sua gestão.

Uma das necessidades para o Brasil são gestores públicos, assim como contadores públicos que vejam o balanço público não só um meio de prestar contas aos Tribunais de Contas, mas também um documento que pode auxiliar a gerenciar o patrimônio e serviço público.

A análise descritiva, base de estudo deste trabalho, tinha como principal objetivo verificar a efetividade dos valores de dotações previstas na Lei Orçamentária Anual por meio da execução desses valores, assim como analisar a evolução do orçamento ao longo do período de 2009 a 2013. Para o alcance foram realizadas nos primeiros e nos últimos quartis de cada ano, levando a análise dos grupos com menor e maior dotação inicial, sendo o primeiro quartil e o quarto e último quartil respectivamente.

Verificou-se que nos primeiros quartis de cada ano, juntamente com as variações percentuais entre a dotação inicial e o crédito empenhado, calculados para uma melhor análise, as unidades administrativas tinham seus créditos empenhados menores, e muitas das vezes muito menores, aos valores previstos inicialmente na LOA.

Vale portanto analisar quanto a qualidade dos serviços prestados por cada unidade, buscando assim verificar a qualidade e a quantidade, que resultaria na eficiência e na eficácia, pois não é correto pensarmos que quanto mais se gasta, melhor será a qualidade do serviço ou mais serviço será prestado.

Quanto aos últimos quartis analisados foi percebido que apenas três ou quatro órgãos dentro de um grupo de onze unidades, em média, não utilizaram os créditos adicionais que ajustavam dotações autorizadas, tendo um valor inferior a suas dotações iniciais. Dentre tais podemos citar o Ministério da Fazenda que foi o único órgão repetido no quarto quartil dos cinco anos analisados.

Dentro dos últimos quartis, ao longo de todo o período estudado, fazem parte as unidades administrativas responsáveis pelas garantias fundamentais que constam no art. 6º da CF de 1988: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Defesa, o Ministério da Saúde e o Ministério da Previdência Social; mostrando assim a efetividade legal, que é o objetivo geral do trabalho. Pode ainda ser citado o Ministério do Transporte, que também se

enquadra nesse grupo, o qual possui título de necessidade básica vital, mas não pelo art. 6º, mas sim pelo art. 7º, IV, quando mencionado o salário mínimo.

Em alguns casos explícitos podemos observar que determinados órgãos obtiveram créditos extraordinários.

Porém, houve limitação na última análise do trabalho por conta da não divulgação de dados, o que não nos permitiu analisar os créditos empenhados ao longo dos anos de 2009 a 2013. Futuramente poderá ser realizado um novo trabalho analisando tal fato, pois sua importância é mostrar o crescimento da despesa no país em um período relativamente curto, poderá ainda o autor incorporar dados de gestões para verificar a eficiência do Governo diante do crescimento.

Como o setor público possui uma grande dimensão, para se realizar estudos na área é aconselhável que se parta de pequenos problemas, ou separando ano a ano e estudando a gestão como um todo, ou separando setorialmente e estudando ao longo de um período determinado.

Também é possível fazer um estudo com base nas variações dos orçamentos e suas gestões, verificando o tipo de política mais adequada, porém é válido ressaltar que os fatores externos devem ser observados, visto que podem distorcer fatos ao longo do tempo e levar a uma conclusão equivocada. Estudos assim deveriam incentivar a maior fiscalização, tanto por parte do governo como por parte do povo, para que assim se possua uma melhor gestão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 19 de novembro de 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal, 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 19 de novembro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Brasília: Senado Federal, 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 19 de novembro de 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2014**. Brasília, 2013. 92p.

BRUNET, Júlio F. G., BERTÊ, Ana Maria de A. e BORGES, Clayton B. **O Gasto Público no Brasil: entenda a qualidade dos gastos públicos no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 202p.

FILHO, João Trindade Cavalcante. **Direito Constitucional Objetivo: teoria & questões**. 2ª tiragem. Brasília: Alumnus, 2012, 325p.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil**. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 31, n. 5, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 8 de janeiro de 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000. 43p.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. xvi, 184 p.

JR., J. Teixeira Machado; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 Comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 31 ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

LIMA, Carlos. **Gastos Sociais e Crise Do Capital**. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/>>. Acesso em 23 de novembro de 2013.

MENDES, Nara Cristina Ferreira. **Alterações no orçamento do GDF: análise dos créditos adicionais abertos no período 2005/2008**. /Nara Cristina Ferreira Mendes – Brasília, 2009. 19p. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10483/1957>>. Acesso em 04 de novembro de 2013.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980. p.122.

MÜZZELL, Paulo. Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Desdobrando o Orçamento Municipal**. Porto Alegre : [s.n.], 2009. 24 p.

REZENDE DA SILVA, Fernando A. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. 384p.

SOUZA, Jorge Luiz. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Desafios do Desenvolvimento: A Revista Semanal de Informações e Debates do IPEA. 37ª ed. Ano 4. 2007. Disponível em: < <http://desafios.ipea.gov.br>>. Acesso em 20 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_.**Histórico**. Ministério da Pesca e Aquicultura. Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br>>. Acesso em 27 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_.**Priberam Dicionário**. Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://www.priberam.pt>>. Acesso em 21 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_.**Siga Brasil**. Sistema de Informações Sobre o Orçamento Público. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 31 de outubro de 2013.

### APÊNDICE A – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2009 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério das Relações Exteriores	1.892.008.016,00	2.096.962.945,00	1.762.366.789,01	-6,85%
Senado Federal	2.742.975.855,00	2.742.975.855,00	2.615.122.932,36	-4,66%
Ministério do Turismo	3.028.153.050,00	2.949.811.567,00	2.486.391.349,96	-17,89%
Ministério Público da União	3.341.297.096,00	3.345.387.818,00	3.264.906.852,84	-2,29%
Ministério do Meio Ambiente	3.532.621.461,00	3.523.290.327,00	1.676.452.803,04	-52,54%
Câmara dos Deputados	3.532.811.091,00	3.494.849.061,00	3.197.027.245,47	-9,50%
Justiça Eleitoral	4.171.343.312,00	4.400.350.373,00	4.276.635.037,43	2,52%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.691.793.695,00	4.619.805.477,00	3.774.164.112,92	-19,56%
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.978.666.854,00	6.599.147.980,00	5.825.171.151,54	-2,57%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE B – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2009 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério das Comunicações	6.266.080.129,00	6.546.283.358,00	1.407.010.114,92	-77,55%
Presidência da República	6.737.985.832,00	8.304.784.253,00	7.334.268.459,50	8,85%
Ministério de Minas e Energia	7.107.214.811,00	7.327.283.033,00	1.348.661.713,07	-81,02%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	7.638.998.776,00	9.728.452.727,00	8.883.771.638,05	16,29%
Ministério da Justiça	9.236.987.513,00	9.617.391.666,00	8.841.097.243,51	-4,29%
Ministério das Cidades	10.151.434.353,00	15.314.807.771,00	13.895.212.308,68	36,88%
Justiça Federal	11.373.514.160,00	11.554.777.697,00	11.477.505.711,46	0,91%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	11.461.461.633,00	4.723.132.378,00	3.721.451.735,55	-67,53%
Justiça do trabalho	12.012.641.367,00	12.072.768.952,00	11.988.745.478,71	-0,20%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE C – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2010 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.627.995.155,00	1.877.270.445,00	1.272.902.868,27	-21,81%
Ministério das Relações Exteriores	2.145.870.616,00	2.454.875.566,00	2.136.013.494,42	-0,46%
Ministério da Cultura	2.232.085.302,00	2.292.155.141,00	1.497.314.209,46	-32,92%
Ministério das Comunicações	3.010.161.530,00	3.404.772.540,00	1.839.159.942,90	-38,90%
Senado Federal	3.052.173.445,00	3.132.173.445,00	3.014.521.510,36	-1,23%
Ministério do Meio Ambiente	3.521.708.469,00	3.871.481.051,00	1.967.644.753,55	-44,13%
Ministério Público da União	3.603.671.763,00	3.607.271.763,00	3.544.296.223,82	-1,65%
Câmara dos Deputados	3.825.571.365,00	3.825.271.365,00	3.536.956.900,05	-7,54%
Ministério do Turismo	4.238.801.668,00	4.224.224.349,00	2.366.969.354,11	-44,16%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.539.538.165,00	5.108.776.117,00	3.723.225.758,48	-17,98%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE D – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2010 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Justiça Eleitoral	5.205.604.298,00	5.218.527.411,00	5.067.058.089,85	-2,66%
Ministério da Integração Nacional	6.056.874.065,00	9.186.117.398,00	7.364.304.975,97	21,59%
Justiça Federal	6.778.113.997,00	6.836.011.128,00	6.731.698.621,52	-0,68%
Ministério de Minas E Energia	7.185.153.616,00	7.377.248.706,00	1.416.394.066,58	-80,29%
Presidência da República	7.351.078.834,00	8.661.203.724,00	7.744.495.704,10	5,35%
Ministério da Ciência E Tecnologia	7.603.638.170,00	7.878.187.273,00	7.462.664.131,88	-1,85%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	8.995.256.743,00	9.693.984.451,00	8.023.643.177,34	-10,80%
Ministério da Justiça	10.057.742.321,00	11.053.304.431,00	9.750.482.075,71	-3,05%
Justiça do Trabalho	11.872.611.818,00	12.115.506.797,00	12.027.312.901,57	1,30%
Ministério das Cidades	15.361.731.974,00	16.200.331.984,00	13.141.189.678,33	-14,46%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE E – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2011 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério da Cultura	1.859.036.377,00	2.168.483.220,00	1.644.705.223,51	-11,53%
Ministério das Relações Exteriores	2.213.844.665,00	2.520.589.665,00	2.176.497.553,58	-1,69%
Ministério do Esporte	2.470.406.497,00	2.815.895.925,00	1.189.521.933,76	-51,85%
Ministério do Meio Ambiente	3.338.859.340,00	3.703.330.787,00	2.263.663.006,96	-32,20%
Senado Federal	3.345.242.301,00	3.343.609.606,00	3.267.106.203,26	-2,34%
Ministério do Turismo	3.715.361.199,00	3.728.918.622,00	1.307.725.940,58	-64,80%
Ministério Público da União	3.845.697.505,00	3.894.978.505,00	3.810.931.071,24	-0,90%
Câmara dos Deputados	4.225.184.594,00	4.227.184.594,00	4.058.937.778,08	-3,93%
Ministério das Comunicações	4.379.443.348,00	4.532.969.945,00	1.753.556.831,22	-59,96%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.453.572.928,00	4.811.194.438,00	3.729.856.666,17	-16,25%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE F – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2011 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Justiça Eleitoral	4.496.352.698,00	4.556.073.469,00	4.466.430.824,26	-0,67%
Ministério da Integração Nacional	5.541.748.132,00	7.639.556.196,00	4.843.401.616,15	-12,60%
Justiça Federal	6.917.433.514,00	7.051.617.955,00	6.957.784.281,87	0,58%
Presidência da República	7.369.854.810,00	7.798.391.441,00	6.535.928.000,91	-11,32%
Ministério da Ciência e Tecnologia	7.448.211.905,00	7.348.653.791,00	6.545.763.106,39	-12,12%
Ministério de Minas e Energia	7.958.360.542,00	8.162.054.183,00	1.495.705.969,99	-81,21%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	9.291.563.048,00	10.106.845.138,00	8.107.551.791,75	-12,74%
Ministério da Justiça	11.235.561.197,00	12.271.094.760,00	9.654.178.430,16	-14,07%
Justiça do Trabalho	12.418.732.769,00	12.762.014.285,00	12.631.376.677,05	1,71%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	16.322.738.543,00	5.037.006.047,00	3.954.708.661,25	-75,77%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal



### APÊNDICE G – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2012 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério das Relações Exteriores	2.069.628.931,00	2.649.969.129,00	2.572.946.035,84	24,32%
Ministério da Cultura	2.130.549.414,00	3.025.690.190,00	1.964.609.509,12	-7,79%
Ministério do Esporte	2.617.848.045,00	3.633.223.304,00	1.303.791.288,75	-50,20%
Ministério do Turismo	2.674.514.247,00	3.495.052.292,00	1.243.216.139,47	-53,52%
Senado Federal	3.353.657.687,00	3.496.601.411,00	3.383.567.222,20	0,89%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3.364.760.593,00	3.552.213.655,00	1.634.553.273,91	-51,42%
Ministério do Meio Ambiente	3.647.818.647,00	3.877.384.464,00	2.337.800.576,64	-35,91%
Ministério Público da União	3.941.628.106,00	4.013.858.174,00	3.874.922.688,42	-1,69%
Câmara dos Deputados	4.234.169.286,00	4.467.800.364,00	4.111.883.859,69	-2,89%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.035.372.170,00	6.988.642.630,00	5.550.460.996,04	10,23%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE H – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2012 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Justiça Eleitoral	5.398.864.227,00	5.618.437.703,00	5.311.815.465,11	-1,61%
Ministério das Comunicações	5.492.082.026,00	5.659.737.846,00	1.851.382.840,42	-66,29%
Justiça Federal	7.279.847.920,00	7.526.397.630,00	7.327.537.956,25	0,66%
Ministério da Integração Nacional	7.702.917.323,00	14.112.844.584,00	7.334.658.019,21	-4,78%
Presidência da República	7.779.177.476,00	9.420.871.422,00	8.002.601.763,85	2,87%
Ministério de Minas E Energia	8.038.326.438,00	8.205.096.333,00	1.608.262.826,89	-79,99%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	8.225.542.823,00	6.939.190.537,00	5.860.319.533,00	-28,75%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	8.485.606.284,00	9.610.419.390,00	7.337.563.002,16	-13,53%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10.376.929.928,00	11.342.500.656,00	8.237.253.457,92	-20,62%
Ministério da Justiça	12.436.253.312,00	13.433.120.651,00	10.537.963.580,30	-15,26%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE I – Dotações e Créditos do 2º quartil do ano de 2013 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Secretaria de Portos	1.423.782.767,00	1.079.608.270,00	762.841.868,55	-46,42%
Tribunal de Contas da União	1.445.324.253,00	1.521.508.898,00	1.507.595.175,77	4,31%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.795.306.398,00	1.913.175.814,00	1.842.096.598,69	2,61%
Presidência da República	2.022.644.552,00	2.421.795.380,00	1.913.477.856,29	-5,40%
Ministério das Relações Exteriores	2.247.029.192,00	2.619.444.587,00	2.465.570.130,90	9,73%
Advocacia-Geral da União	2.470.897.093,00	2.675.202.667,00	2.597.395.539,82	5,12%
Ministério do Turismo	2.727.150.407,00	3.641.532.250,00	2.198.688.067,74	-19,38%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2.747.696.032,00	2.851.910.393,00	1.614.816.619,41	-41,23%
Ministério do Esporte	3.399.510.062,00	4.173.961.190,00	2.338.784.735,55	-31,20%
Senado Federal	3.539.312.203,00	3.671.367.050,00	3.386.268.446,82	-4,32%
Ministério da Cultura	3.559.122.433,00	3.387.770.615,00	2.278.955.994,55	-35,97%
Secretaria de Aviação Civil	4.241.170.727,00	4.243.180.194,00	2.621.634.356,51	-38,19%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE J – Dotações e Créditos do 3º quartil do ano de 2013 (R\$)

Órgão	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Crédito Empenhado	Δ% CE-DI
Ministério Público da União	4.423.143.378,00	4.657.083.464,00	4.515.721.010,82	2,09%
Ministério do Meio Ambiente	4.456.461.899,00	4.695.275.887,00	2.562.784.825,30	-42,49%
Justiça Eleitoral	4.954.842.604,00	5.164.830.773,00	4.840.494.124,39	-2,31%
Câmara dos Deputados	4.974.026.365,00	4.983.811.171,00	4.695.464.467,90	-5,60%
Ministério das Comunicações	5.315.495.060,00	5.338.799.923,00	1.960.890.948,69	-63,11%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.330.640.452,00	9.655.532.516,00	8.196.949.711,43	53,77%
Justiça Federal	7.764.040.936,00	8.121.570.384,00	8.037.852.265,56	3,53%
Ministério da Integração Nacional	9.108.053.297,00	12.305.953.802,00	9.208.079.804,79	1,10%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9.424.086.384,00	10.592.709.776,00	9.216.165.190,64	-2,21%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10.566.237.145,00	11.639.957.791,00	9.426.003.159,34	-10,79%
Ministério de Minas E Energia	10.896.369.414,00	11.078.925.356,00	1.936.868.511,32	-82,22%
Ministério da Justiça	11.680.303.909,00	12.849.894.091,00	11.259.714.600,10	-3,60%

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

### APÊNDICE K – Segundo quartil dos créditos empenhados de 2009 a 2013 (em milhões de reais)

Órgão	2009	2010	2011	2012	2013
Superior Tribunal de Justiça	912,56	879,07	935,80	932,67	1.040,13
Tribunal de Contas da União	1.277,55	1.326,66	1.346,53	1.364,10	1.507,60
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.188,05	1.272,90	1.295,17	1.634,55	1.614,82
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.418,81	1.578,78	1.694,94	1.787,42	1.842,10
Presidência da República	7.334,27	7.744,50	6.535,93	8.002,60	1.913,48
Ministério de Minas e Energia	1.348,66	1.416,39	1.495,71	1.608,26	1.936,87
Ministério das Comunicações	1.407,01	1.839,16	1.753,56	1.851,38	1.960,89
Ministério do Turismo	2.486,39	2.366,97	1.307,73	1.243,22	2.198,69
Ministério da Cultura	1.222,19	1.497,31	1.644,71	1.964,61	2.278,96
Ministério do Esporte	984,68	1.038,06	1.189,52	1.303,79	2.338,78
Ministério das Relações Exteriores	1.762,37	2.136,01	2.176,50	2.572,95	2.465,57
Ministério do Meio Ambiente	1.676,45	1.967,64	2.263,66	2.337,80	2.562,78

Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

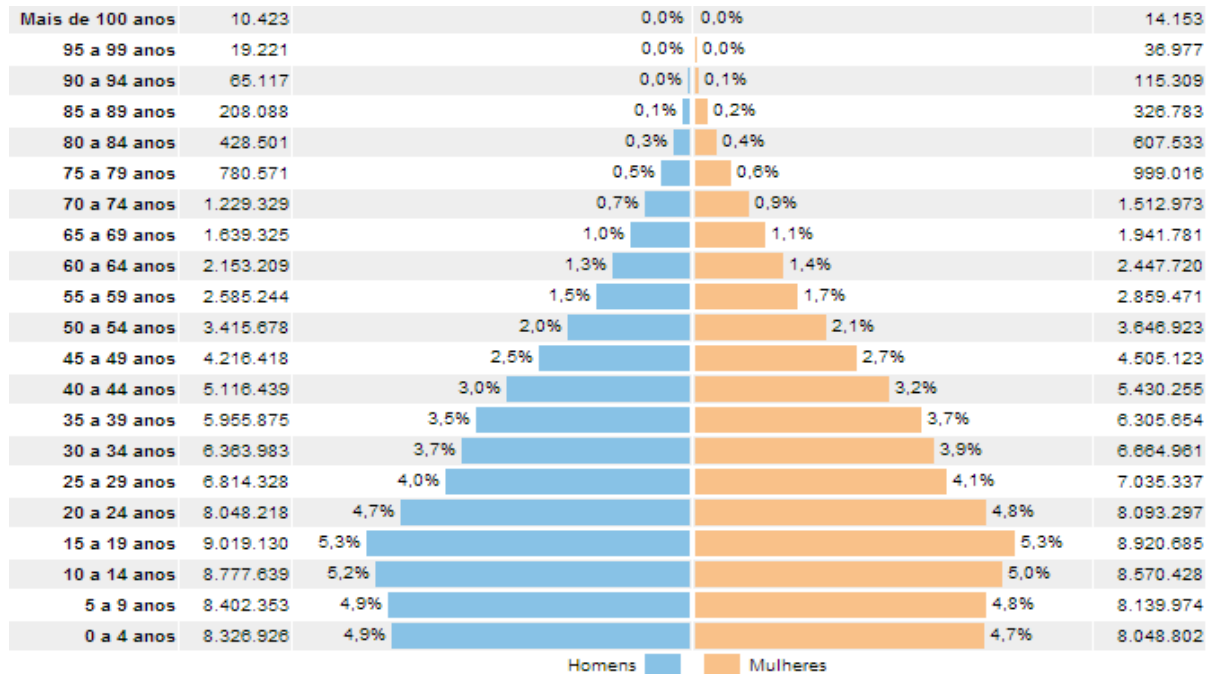
### APÊNDICE L – Terceiro quartil dos créditos empenhados de 2009 a 2013 (em milhões de reais)

Órgão	2009	2010	2011	2012	2013
Advocacia-Geral Da União	-	-	-	-	2.597,40
Secretaria De Aviação Civil	-	-	-	-	2.621,63
Senado Federal	2.615,12	3.014,52	3.267,11	3.383,57	3.386,27
Ministério Público Da União	3.264,91	3.544,30	3.810,93	3.874,92	4.515,72
Câmara Dos Deputados	3.197,03	3.536,96	4.058,94	4.111,88	4.695,46
Justiça Eleitoral	4.276,64	5.067,06	4.466,43	5.311,82	4.840,49
Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão	3.721,45	5.132,55	3.954,71	5.860,32	5.260,94
Justiça Federal	11.477,51	6.731,70	6.957,78	7.327,54	8.037,85
Ministério Do Desenvolvimento Agrário	3.774,16	3.723,23	3.729,86	5.550,46	8.196,95
Ministério Da Integração Nacional	13.598,67	7.364,30	4.843,40	7.334,66	9.208,08
Ministério Da Ciência, Tecnologia E Inovação	5.825,17	7.462,66	6.545,76	7.337,56	9.216,17

Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento	8.883,77	8.023,64	8.107,55	8.237,25	9.426,00
---	----------	----------	----------	----------	----------

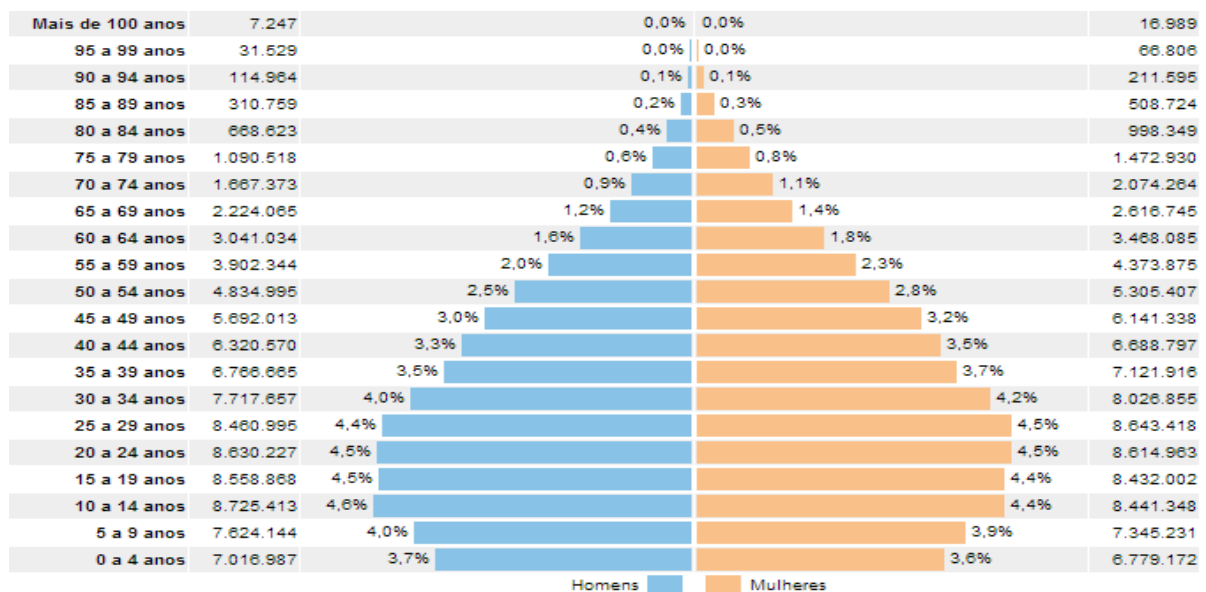
Fonte: Elaboração própria com dados do Senado Federal

## ANEXO A – Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade – Brasil – 2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

## ANEXO A – Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade – Brasil – 2010



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE